FRC 4'31773D.

TRIBUNAT.

Case FRC 25097

RAPPORT

FAIT

PAR SAVOYE-ROLLIN,

AU NOM D'UNE COMMISSION SPÉCIALE,

Sur une pétition adressée au Tribunat, relative à un arrêté du Gouvernement, concernant la liquidation des créances sur les anciennes fermes et régies générales.

Séance du 2 thermidor an 8.

TRIBUNS,

L'intérêt particulier a porté devant vous une grande question d'intérêt public; on vous a déféré un acte du Gouvernement que l'on accuse d'être à-la-fois,

THE NEWBERRY LIBRARY

une infraction à quelques parties de la législation actuelle, un obstacle à l'action des tribunaux, et qui rompant les limites respectives des pouvoirs que la constitution a tracées, attaque, dans son principe même, la garantie de toute liberté politique et civile.

Si un acte aussi extraordinaire avoit échappé à votre surveillance, et qu'un citoyen animé du seul amour de son pays l'eût aperçu et dénoncé le premier, vous applaudiriez sans doute à son courage ; mais s'il ne s'étoit livré qu'à l'impulsion de son intérêt personnel, en ne devant rien alors à son civisme, vous ne seriez pas moins soumis à l'obligation d'examiner sa plainte : par là même que votre examen est le droit de chaque citoyen, il est toujours pour vous un devoir.

L'institution qui vous a rendus les dépositaires de tous les vœux individuels a cet avantage remarquable, de laisser au droit de pétition tout ce qu'il a d'utile, en lui ôtant tout ce qu'il peut avoir de dangereux. Ce droit, qui dérive de la liberté de penser, est nécessaire à la liberté publique : on ne pouvoit, sans l'affoiblir, prescrire des conditions à ceux qui l'exercent; et cependant la révolution avoit appris combien il étoit aisé de convertir ce droit en licence : il falloit donc lui trouver un modérateur ; il falloit le placer de manière qu'il eût assez d'autorité pour avoir assez d'indépendance, qu'également chargé, par la nature de ses attributions, de défendre le peuple et l'Etat, son impartialité reposât sur sa force, et son intégrité sur la publicité de ses délibérations ; il falloit que pour conserver intacte et pure l'initiative que la loi lui donne sur l'opinion publique, il ne pût l'opprimer par le despotisme de ses décisions ; car si elle souffre qu'on lui prépare ses arrêts, elle ne supporte pas qu'on les lui dicte ; il devoit donc être simplement l'appré-

ciateur et jamais le juge des réclamations qu'on lui adresse. Ce modérateur, Tribuns, c'est vous-mêmes : l'importance de vos fonctions, sous ce rapport, ne le cède qu'à votre droit de délibérer sur la proposition des lois et de surveiller leur exécution, ou plutôt ces droits servant conjointement à protéger la liberté commune, sont la conséquence les uns des autres ; ils se prêtent un appui mutuel.

Je viens, au nom de la commission composée de mes collègues Chenard, Ludot, Huguet, Labary, Mouricault, Chaland et moi, vous rendre compte de la pétition du citoyen Borel, relative à un acte du Gouvernement, concernant la liquidation des créances sur les anciennes fermes et régies générales.

Et je m'arrête d'abord à deux observations préliminaires, l'une sur le fond même de la pétition, l'autre sur sa forme.

Le pétitionnaire réclame contre un arrêté qui suspend, à son égard, l'exécution d'un jugement rendu par le tribunal de la Seine : l'art. 29 de la constitution qui vous interdit la connoissance des affaires civiles ou criminelles dont les tribunaux sont saisis, n'est-il point applicable à la circonstance ? Il le seroit, sans doute, si on livroit à votre discussion le mérite d'un acte judiciaire ; mais c'est de l'examen d'un acte du Gouvernement qu'il s'agit, non dans les effets qu'il peut produire, mais dans le caractère dont il est revêtu : or la constitution, art. 28, vous attribue le droit de déférer au Sénat, *pour cause d'inconstitutionnalité seulement*, les listes d'éligibles, les actes du Corps législatif et ceux du Gouvernement. Votre compétence est donc incontestable.

La forme de la pétition du citoyen Borel, si elle n'est pas irrégulière, est, tout au moins, aussi inconvenante qu'inusitée : son titre est, *je dénonce ;* sa con-

clusion, une demande impérative de l'exécution de l'art. 28 de l'acte constitutionnel : elle n'auroit pas été différemment rédigée devant le commissaire d'un tribunal criminel, dont l'action est toujours nécessaire. En outre, elle ne désigne jamais l'acte qu'elle dénonce, que sous le nom d'*arrêté du Conseil d'Etat :* cette dénomination est inconnue dans la langue de la constitution, qu'il faut pourtant parler, quand c'est la constitution même qu'on invoque ; le Conseil d'Etat ne prend ni ne publie des arrêtés, il les rédige et les propose : ce qui ne présente sûrement ni les mêmes idées, ni le même pouvoir.

De l'affaire du citoyen Borel, la question d'inconstitutionnalité est la seule qui vous soit dévolue ; je me bornerai donc au rapport des faits que sa solution exige.

Le citoyen Borel, établi négociant à Genève, essuya, en 1787 à Lyon une saisie de quelques ballots de marchandises : il obtint leur main-levée par un premier jugement ; l'adjudicataire des fermes et régies générales s'y opposa ; le tribunal de Romans, département de la Drôme, s'appropria la contestation ; et le 12 septembre 1792, une année après la résiliation du bail des fermes, qu'ordonnoit une loi de l'Assemblée constituante, ce tribunal, prononçant par défaut, adjugea au citoyen Borel, contre l'adjudicataire et ses cautions, une somme de 11,000 francs environ, prix arbitrairement fixé des marchandises, plus les intérêts de la somme à cinq pour cent sans retenue, depuis l'époque de la saisie, et enfin 10,000 francs de dommages-intérêts. Ici, comme on voit, le procès fut encore plus lucratif que la contrebande.

Ce jugement par défaut, c'est-à-dire que le citoyen Borel avoit dicté lui-même, a été reconnu former un

titre valable par le tribunal de la Seine, le 8 ventose dernier.

Le 4 germinal suivant, les Consuls, sur le rapport du ministre des finances, et le Conseil d'Etat entendu, ont pris un arrêté qui, entr'autres dispositions, porte que les créanciers des fermes et régies générales qui auroient intenté des procès ou obtenu des jugemens, seront tenus de surseoir à toutes poursuites jusqu'au réglement définitif de l'état général du passif et de l'actif des fermes.

Croira-t-on que cet arrêté n'ait eu pour objet que la créance du citoyen Borel? Le croit-il bien lui-même? Il ne nous importe point de le savoir.

Cet arrêté est-il fondé sur les justes droits des parties intéressées? Est-il l'ouvrage d'une impartialité judicieuse? Ce n'est point encore de cela qu'il s'agit; il pourroit être inconstitutionnel et très-équitable en soi; il pourroit, n'étant pas inconstitutionnel, être pourtant très-inique.

Eh quoi! le Gouvernement sera donc irrévocablement injuste dans ses actes, pourvu qu'il ait la précaution de n'être pas inconstitutionnel? Dans le cours de la discussion s'éclaircira cette difficulté très-grave, j'en conviens; mais elle ne touche point à celle de l'inconstitutionnalité qui, seule dans un acte, est assujettie à la révision du Sénat, quels que soient d'ailleurs les vices qu'il renferme.

La pensée qui d'abord frappe l'esprit, est qu'un acte du Gouvernement qui empiette sur l'autorité judiciaire, porte atteinte à la séparation des pouvoirs, et altère par conséquent la constitution dans son principe générateur; car il n'est aucune de ses dispositions qui n'en découle.

Mais c'est de l'évidence même de cette observation que doivent naître nos premiers doutes : si le Gou-

vernement pouvoit réellement méditer un système d'usurpation, on supposeroit bien qu'il auroit le bon sens de ne pas commencer par ces coups violens d'autorité qui exciteroient une défiance générale ; et s'il n'a pas ce système, il auroit encore moins songé à se les permettre.

Écartons donc toute espèce de prévention, ne jugeons l'acte du Gouvernement qui vous est déféré que par ses clauses, et non par les imputations de l'ignorance irréfléchie ou de la cupidité insidieuse.

Avant d'examiner cette inconstitutionnalité particulière, je dois à l'importance d'un sujet qui n'a pas encore été traité à cette tribune, de l'envisager dans ses différens rapports avec la constitution ; c'est en l'interrogeant que je poserai les principes ; et s'ils sont une fois convenus, ils s'appliqueront d'eux-mêmes.

Je ne puis, après tout, me placer et raisonner dans un cas déterminé, sans recourir sans cesse aux règles générales qui servent à le résoudre ; je n'éviterai pas quelques longs développemens, mais je vous épargnerai la fatigue des répétitions.

La première question qui se présente, est de savoir ce qu'on entend par inconstitutionnalité ; il paroîtroit fort simple de répondre avec la constitution même, que c'est tout acte du Corps législatif ou du Gouvernement qui lui est contraire : mais cette réponse qui, au premier aperçu, explique tout, mieux examinée, n'explique rien. Est-ce à la lettre ou à l'esprit de la constitution qu'il faut qu'un acte contrevienne pour qu'il soit inconstitutionnel, ou est-ce également à tous deux ? S'il ne faut que choquer l'esprit d'un article de la constitution, l'interprétation sera donc admise. Dès-lors vous vous jettez dans un cercle de confusion dont vous ne sortirez plus : remarquez d'abord que l'inter-

prétation s'exerce de deux manières, sur la lettre de la loi et sur son esprit : il résulte assez fréquemment de l'imperfection de nos langues, que l'ensemble des termes d'une loi offre plusieurs sens ; on devra donc commencer par déterminer le véritable : qui osera le sonder dans une loi qui n'est encore éclairée, ni par des expériences, ni par des discussions antérieures ? Recourra-t-on à des professeurs de grammaire, comme dans les procès de faux on appelle des experts jurés d'écriture ? Si l'on tombe ensuite dans l'interprétation de l'esprit, ne sait-on pas jusqu'où les hommes ont poussé l'art de lier les analogies et les conséquences pour appliquer des lois à des faits qu'elles n'ont ni évidemment, ni directement caractérisés ? Et quand, par surcroît, ce sont leurs passions qui jugent, penseriez-vous les arrêter, en leur disant : Vous raisonnez mal ? Ils vous répondroient : Nous avons l'air de bien raisonner, et cela nous suffit. Sans remonter très-loin, plusieurs exemples fameux confirment ce que j'avance.

D'ailleurs, les variations de nos systêmes politiques ont encore rendu ces difficultés plus sérieuses. Les révolutions s'emparent des idées et des choses avant de pénétrer dans les langues ; c'est la marche constante de l'esprit humain : vous l'avez éprouvé vous-mêmes en créant successivement vos institutions ; vous n'avez pu refaire votre langue comme vous avez refait vos lois ; les expressions ont trahi continuellement et vos idées et vos besoins ; vous n'y avez suppléé que par des variétés dans les termes que vous possédiez déja, par quelques emprunts des idiomes étrangers, et en essayant sur-tout de changer les acceptions d'une multitude de mots. De ces innovations, les unes ont obtenu du succès, les autres l'attendent ; en sorte que si, aux obscurités et aux imperfections anciennes de la langue, vous joignez les récentes, qui découlent de l'interver-

sion des idées dans les termes, vous vous convaincrez que l'interprétation de nos lois augmentera proportionnellement d'incertitude, puisque, dans leur examen, nous apporterons autant de vocabulaires différens que nous aurons d'opinions divergentes.

Ces observations, vraies en général, sont d'une évidence encore plus immédiate lorsqu'il s'agit, comme à présent, de l'examen de nos lois politiques.

Le droit de déférer au Sénat les actes inconstitutionnels, est la sauve-garde de la liberté; il forme un des poids destinés à maintenir dans un parfait équilibre la balance des pouvoirs; il sert à ramener le Gouvernement aux principes de son institution, s'il s'en écarte: de vos divers moyens de surveillance, il est, sans contredit, le plus remarquable comme le plus puissant; mais par là même il seroit aussi funeste à vous d'en abuser, qu'au Gouvernement de s'en attirer la juste application. Les mesures extraordinaires ne doivent être employées qu'en raison inverse de leur force; plus cette force est grande, moins il faut l'opposer à de foibles résistances: tout Gouvernement qui transgresse la Constitution, est sûrement très-répréhensible, de quelque prétexte qu'il s'enveloppe; mais si elle s'étoit montrée prodigue de ses détails réglementaires, au point qu'il fût, pour ainsi dire, impossible de ne pas lui désobéir, sans même s'en douter; vainement alors représenteroit-on comme des crimes ces transgressions journalières; on ne croiroit point que ce qu'il est si facile de commettre, soit si criminel: l'opinion publique en repousseroit l'idée, et l'on renouvelleroit l'exemple qu'a donné la Constitution de l'an 3, qu'une ressource contre l'usurpation, si elle est mal économisée, loin de la réprimer, la favorise. Ce système seroit bien plus inexcusable, si la Constitution actuelle, ayant évité le vice de celle qui l'a précédée,

on persistoit néanmoins à multiplier les inconstitutionnalités qu'elle auroit sagement restreintes ; si l'on s'abandonnoit inconsidérément, soit à de puériles frayeurs, soit aux inspirations égoïstes de tous ceux qui ne manquent jamais de trouver qu'un acte du Gouvernement n'est pas conforme aux lois, quand il est contraire à leur intérêt. Vous avez donc à vous garantir du double écueil, ou de garder un coupable silence sur les infractions réelles faites à la Constitution, ou de n'en voir que d'imaginaires : si vous n'usez pas légitimement du ressort qui est entre vos mains, la rouille le décompose ; si vous en usez trop, il se détend ou se brise.

De ces considérations générales, il faut en déduire la nécessité de définir avec exactitude ce terme d'inconstitutionnalité : quand on saura nettement ce qu'il exprime, on saura en quoi consiste le droit de déférer les actes inconstitutionnels, jusqu'où il s'étend, et comment il s'exerce.

La Constitution a déclaré le droit de déférer les actes qui lui sont contraires, dans trois de ses articles ; il importe de les rapprocher.

Art. 28. « Le Tribunat défère au Sénat, pour cause » d'inconstitutionnalité seulement, les listes d'éligibles, » les actes du Corps législatif et ceux du Gouverne- » ment. » Art. 21. « Le Sénat maintient ou annulle » tous les actes qui lui sont déférés comme inconsti- » tutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement ; » les listes d'éligibles sont comprises parmi ces actes. » Art. 37. « Tout décret du Corps législatif, le dixième » jour après son émission, est promulgué par le premier » Consul, à moins que dans ce délai il n'y ait recours » au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité : ce recours » n'a point lieu contre les lois promulguées. »

On voit par ces textes réunis, que le Gouvernement

et le Tribunat ont également le droit de dénoncer au Sénat les inconstitutionnalités relatives aux listes d'éligibles et aux actes du Corps législatif : la correspondance mutuelle et nécessaire des pouvoirs exigeoit que ce droit leur fût commun.

Le Tribunat défère *pour cause d'inconstitutionnalité* seulement : l'expression exclusive *seulement* fixe la nature du droit ; elle pose rigoureusement ses limites.

Le Sénat *maintient ou annulle les actes qu'on lui défère comme inconstitutionnels :* d'où il suit que le droit de déférer et le droit de statuer sont bornés aux actes de ce genre.

Mais si le Gouvernement se livroit à des actes d'autorité arbitraire, commettoit des abus, des injustices, exerçoit des violences qui, n'étant point textuellement réprouvées par la Constitution, blessoient pourtant des lois positives ; ces actes seroient-ils irréprochables, demeureroient-ils impunis, parce qu'ils ne sont pas inconstitutionnels ?

Non, sans doute : le droit de réclamer est stipulé, mais une autre voie lui est ouverte.

On lit dans la Constitution, art. 55. « Aucun acte du » Gouvernement ne peut avoir d'effet, s'il n'est signé » par un ministre. » Art. 72. « Les ministres sont res- » ponsables 1°. de tout acte du Gouvernement signé » par eux, et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; » 2°. de l'inexécution des lois et des réglemens d'ad- » ministration publique ; 3°. des ordres particuliers qu'ils » ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Cons- » titution, aux lois et aux réglemens. » Art. 73. « Dans » le cas de l'article précédent, le Tribunat dénonce le » ministre par un acte, sur lequel le Corps législatif » délibère dans les formes ordinaires, après avoir en- » tendu ou appelé le dénoncé. Le ministre mis en juge- » ment par un décret du Corps législatif, est jugé par

» une haute-cour, sans appel et sans recours en cassa-
» tion. »

Il sort de l'enchaînement de ces articles un droit bien formel de réparation qui embrasse tous les actes du Gouvernement, sans exception, qui s'adresse surtout à ceux que le Sénat ne peut réformer, qui descend même aux ordres particuliers des ministres, et leur impose le joug de la responsabilité.

Ce droit de réparation est distinct du droit de déférer les inconstitutionnalités ; il devoit l'être.

Les listes d'éligibles sont des actes de la souveraineté ; les actes législatifs émanent d'un corps qui la représente ; la responsabilité ne leur est donc point applicable.

Le Sénat est conservateur des lois constitutionnelles : il faut donc qu'il puisse anéantir les lois qui leur portent atteinte ; seul il a cette puissance, mais il n'est point une autorité judiciaire : il ne connoît donc pas de la responsabilité des ministres.

Et comme il seroit contradictoire et absurde que les actes inconstitutionnels, ces actes qui choquent à-la-fois les droits de tous et de chacun, coûtassent moins à leurs fauteurs que ceux qui ne blessent que les intérêts particuliers ; qu'une règle irréfragable est de mesurer les peines aux délits, la constitution y a pourvu ; elle a investi les ministres de tous les actes du Gouvernement ; ils en sont responsables.

Ainsi, Tribuns, quand vous avez poursuivi au Sénat l'annullation d'un acte inconstitutionnel, vous pouvez encore accuser le ministre qui l'a signé.

Ainsi, quand les actes offensent les droits individuels des citoyens sans attaquer la constitution, vous pouvez accuser les exécuteurs de ces actes.

Il étoit difficile, en revêtant le Tribunat d'un droit actif de surveillance, de mieux l'assortir aux besoins de la cause commune, de mieux le proportionner avec

les autres parties constitutives de l'Etat. Sous le rapport de défenseur des lois, on ne pouvoit lui accorder moins ; il eût été dangereux de lui accorder plus. Si on l'avoit armé du droit de suspendre les effets d'une loi ou d'un acte du Gouvernement, il auroit altéré le principe de la puissance exécutive qui réside dans une action continue ; il auroit envahi le domaine de ses attributions et rompu parmi les pouvoirs la combinaison des termes qui les rapprochent et les séparent.

Nous avons payé assez cher les illusions qui ont environné tant de systêmes ennemis de l'état social ; les leçons que nous a infligées l'expérience sont assez terribles, pour qu'on ne puisse nous contester notre assentiment à un ordre de choses où les pouvoirs subordonnés, quoique indépendans, seroient institués de telle sorte qu'ils garantiroient la liberté publique par la leur. La révolution a commencé parmi nous avec le desir de réaliser cette théorie ; mais si dans les temps paisibles il est permis à des philosophes de recueillir leurs pensées sur le perfectionnement des institutions sociales, d'ourdir lentement leurs systêmes politiques avec tous les fils de l'abstraction, de les fonder, sans s'inquiéter des résistances, sur les droits généraux, essentiels à la nature humaine ; leur foible voix est bientôt étouffée, quand les cris de la force viennent se mêler dans une lutte que les principes ont engagée. Du moment que les armes sont prises, le champ de la dispute se transforme en un champ de carnage ; la raison tremblante fuit et disparoît sous les coups des passions tumultueuses de la haine, de la vengeance, des préjugés : et sur cette vaste arène, la proie des discordes, ce n'est pas la plume du philosophe, c'est la pointe de l'épée qui trace les lois avec le sang des hommes.

Que si depuis dix ans, du milieu des ruines que

nous remuons autour de nous, il s'est enfin élevé un édifice social qui n'est pas sans quelque grandeur, qui n'est point destitué des bases où le bonheur et la liberté peuvent s'asseoir, qui offre dans ses principales proportions cette solidité sans laquelle on promettroit vainement le repos : quel homme assez ennemi de lui-même refusera d'y chercher un asyle ? Dira-t-on que cet ouvrage, né parmi les orages des circonstances, a peut-être quelque chose à réclamer du calme de la raison ? Un législateur d'Athènes a fait depuis long-temps la réponse que mérite cette objection : mais en comparant les époques qui nous ont précédés à celle où nous sommes parvenus ; en observant les changemens successifs que l'opinion a subis, sa pente chaque jour plus rapide vers la stabilité des institutions ; ce sentiment de l'immense majorité des Français de conserver ce qu'ils ont acquis à force de malheurs et de gloire, ces idées d'ordre et de liberté qui, à mesure qu'elles s'étendent, engendrent les habitudes et font que les idées contraires se resserrent et s'évanouissent, il en résulte la certitude pour ceux qui savent réfléchir, que le temps des destructions est fini. A-t-on besoin de tout renverser parce qu'il faut améliorer encore ? L'expérience a rappelé ces vérités si simples, qu'il n'est pas donné aux hommes de produire tout-à-coup les choses qui doivent leur convenir ; que ce n'est ni dans la licence, ni dans la servitude qu'on peut rassembler les élémens des réformes utiles ; qu'il faut d'abord affranchir la terre sur laquelle on veut exécuter ses plans ; qu'il faut, en un mot, partir du bien pour arriver au mieux.

C'est à vous sur-tout, Tribuns, qu'il appartient de concourir aux nombreuses restaurations que l'intérêt public sollicite et que la constitution laisse espérer. Heureusement placés dans l'échelle des pouvoirs, vous

êtes précisément à ce degré où la force s'appuie sur la modération : quand vous proposez, quand vous vous opposez, vos vœux, il est vrai, ne se résolvent point d'eux-mêmes en actes : mais votre influence acquiert une énergie particulière qu'elle tire de son impartialité ; mais elle est soulevée par deux leviers formidables : vous dénoncez au Sénat, vous accusez au Corps législatif. Si donc, en relevant les abus, vous qui ne pouvez point en commettre, votre voix n'étoit pas celle même de la vérité, vous manqueriez de sagesse ; si elle se taisoit devant des usurpations évidentes, vous manqueriez de courage : dans cette alternative, vous n'auriez rien à reprocher aux lois ; vous ne pourriez accuser que vous-mêmes.

J'ai montré tout-à-l'heure que la constitution détermine clairement le genre des actes sujets à la révision du Sénat, mais elle n'en marque pas les espèces.

L'article 28 porte qu'on ne défère les actes au Sénat que pour *cause d'inconstitutionnalité :* il s'ensuit bien que la constitution seule dénotera les causes. Mais comment le dénotera-t-elle ? sera-ce formellement ou d'induction ? par le sens littéral ou par le sens interprété ? et si ce dernier est admis, comment s'établira l'interprétation ? Ce sont autant de questions que les articles 21 et 28 laissent absolument indécises ; questions cependant de la plus haute importance, puisque, selon leur solution, les inconstitutionnalités seront multipliées ou réduites.

Je ne pense pas qu'on veuille prétendre que la seule rédaction de l'acte constitutionnel tranche ces questions : en accordant même que toutes ses dispositions soient clairement exprimées, qu'il n'en soit aucune d'équivoque dans le sens qu'elle affecte, il n'y auroit de resolu que la moitié de la difficulté, c'est-à-dire que nul doute ne s'éleveroit sur le sens

littéral de chaque article ; mais resteroit le problême de savoir si l'induction et l'analogie seront reçues, si l'on mettra des argumens entre un fait et la loi, si, par exemple, un cas qu'elle articule englobera un autre cas qu'elle a omis, mais dont on soutiendroit l'identité.

Ne craindrez-vous pas qu'en abandonnant le pacte social aux invasions des conjectures, il ne soit défiguré sans relâche par l'intérêt, par l'ignorance, par l'esprit de parti ? N'avez-vous pas sous les yeux des exemples contemporains qui vous effraient? Si le texte de chaque article est tourmenté dans son esprit pour en extraire toutes les interprétations dont il est susceptible, ne fait-on pas violence à l'esprit général de la constitution, qui a cherché les limites les plus étroites à ce qu'elle a dû prescrire ou défendre? Enfin si l'expérience n'étoit pas dédaignée! Eh ! les hommes, que savent-ils autre chose que des faits? que sont leurs vaines théories quand elles ne sont point justifiées par eux? Aucun peuple idolâtre de son indépendance n'a souffert les abus de l'interprétation des lois: ce n'est que sous leur joug salutaire que l'obéissance et la liberté s'identifient; mais les lois ne commandent plus, si ceux qui les exécutent ou qui les surveillent s'arrogent le droit de les faire parler à leur gré. A Rome, on ne pouvoit accuser un citoyen qu'en lui alléguant précisément une loi; et s'il n'étoit reconnu coupable que par une autre loi que ne citoit pas la plainte, on le renvoyoit absous. Chez un peuple moderne dont la force est dans sa liberté civile, non-seulement la loi ne s'étend jamais à un délit sur lequel elle n'est pas formelle, mais il faut le désigner par un terme tellement approprié à l'idée, qu'aucun mot ne le supplée, quelque synonyme qu'il paroisse. Ce sont ces règles sévères et les maximes sacrées qu'elles en-

racinent dans les cœurs, qui font la sûreté des individus : transportez-les dans le code politique, elles feront la sûreté du corps social. Si la constitution ne les a pas proclamées, du moins elle a tout préparé pour les recevoir sans inconvénient : il suit de la double action qu'elle vous fait exercer sur les actes du Gouvernement, que ceux qui seroient d'une inconstitutionnalité douteuse n'échapperoient à la réforme du Sénat que pour tomber sous votre accusation ; il suit de cette correspondance entre le droit de déférer et le droit d'accuser, que l'un est le complément de l'autre ; il suit de là que l'esprit même de la constitution réduit les inconstitutionnalités à celles que l'unique expression littérale manifeste.

En insistant sur ce point, j'ai plus considéré son influence dans des hypothèses à venir, que dans la question soumise aujourd'hui à votre examen.

Je reprends l'acte que l'on dénonce comme inconstitutionnel : voici ce qu'il dispose.

Art. I. « Les créanciers des ci-devant fermes et » régies générales qui, en exécution de l'article III » du décret du 23 nivose, n'auroient pas fourni aux » administrations de département ou de district leur » déclaration du montant de leurs créances, seront » tenus d'en faire la déclaration dans les trois mois » de la publication du présent, au directeur de la » régie du domaine de leur département.

Art. II. » Ceux desdits créanciers qui ne se seroient » pas fait liquider en exécution de l'article XV du » décret des 24 et 27 septembre 1793, et auroient » intenté des procès ou obtenu des jugemens, seront » tenus également d'en faire leur déclaration et de » surseoir à toutes poursuites.

Art. III. » La régie de l'enregistrement fera faire, » dans les trois mois suivans, l'état général du passif » et de l'actif desdites fermes et régies générales.

Art. IV. » Le ministre des finances en rendra compte » au Gouvernement et proposera les mesures néces- » saires pour la liquidation définitive de toutes les » créances sur lesdites fermes et régies générales. »

Il est essentiel d'observer que cet arrêté se borne à régler le sort des créances assises sur les fermes et régies, et qu'il ne s'occupe nullement des créances personnelles des fermiers ; je l'observe sur-tout, parce que dans le dernier écrit qui vous a été distribué, on y rapporte l'article II avec les signes consacrés aux citations exactes, et on lui fait dire tout le contraire de ce qu'il exprime.

La révolution opérée par l'Assemblée constituante dans les lois politiques entraînoit la réforme des lois sur les finances ; l'unité du système l'exigeoit : mais à côté de ce motif pris dans la nature de la chose, il s'étoit élevé depuis long-temps un cri de réprobation contre ce qu'on appelle en France, et je ne sais pourquoi, les impôts indirects. Les philosophes qui ont aussi leurs préjugés, d'autant plus funestes qu'ils les raisonnent, proscrivoient tyranniquement cette espèce d'impôt : un décret du mois de mai 1791 supprima donc les fermes et régies générales. Le bail en avoit été donné, au mois de mars 1786, à *Mayer et ses cautions* pour six années, à compter du premier janvier 1787, moyennant le prix annuel de 120 millions, et sous un cautionnement de 20 millions qui avoit été versé au trésor public et devoit être remboursé sur le prix des six derniers mois du bail, indépendamment de 48 millions mis dans la caisse commune pour l'exploitation de ce même bail. La même compagnie fut chargée de régir pour le compte du Gouvernement la partie des traites.

A ce décret de suppression en succéda un second le premier août 1791, que réclamoit la justice : il régla

le mode de la liquidation de la ferme et de la régie générales ; il nomma des commissaires pris parmi les fermiers même, pour procéder au recouvrement de l'arriéré des recettes qui composoit le gage et le fond naturel destiné soit à payer les créances légitimes affectées sur la ferme, soit à rembourser les cautionnemens et les avances des fermiers.

Il n'y avoit rien là qui ne fût de la plus stricte obligation : les valeurs de la ferme appartenoient incontestablement aux créances contractées pour les besoins de la ferme.

Cette liquidation n'étoit pas encore terminée en 1793, lorsque, le 5 juin, parut un décret de la Convention qui fit apposer les scellés sur les caisses et papiers des liquidateurs, ordonna le versement à la trésorerie des sommes qui pouvoient s'y trouver : elles excédèrent à Paris 8 millions ; la même mesure fut étendue dans les départemens à toutes les caisses où les fermiers avoient des fonds : le 23 août suivant, second décret qui leur défendit toute espèce de manutention de recettes et de dépenses, et de se mêler d'aucune affaire contentieuse. Il est clair que, de ce moment, ils furent dépouillés, par des lois rendues exprès, de tout ce qui formoit la propriété de la ferme ; ils n'en étoient donc plus responsables ; la force qui leur enlevoit et la chose et le titre, les délioit donc des obligations que l'un et l'autre leur imposoit : la Convention même n'osa pas le nier ; elle en consigna authentiquement l'aveu dans ses décrets des 24 et 27 septembre 1793, qui sursirent à toutes poursuites et exécutions de jugemens contre la ferme, enjoignirent à tous ses créanciers de déposer leurs titres à la liquidation générale de la dette publique, sous peine de déchéance.

Je m'arrête sur cette série de lois qui forment le préambule même de l'arrêté du Gouvernement, et qui l'ont motivé.

Elles présentent deux époques très-distinctes.

Dans la première, si les fermiers sont déchus de leur bail, ils en conservent la liquidation ; ils en administrent encore toutes les parties arriérées ; ils rassemblent tout l'actif, ils en disposent pour faire face à ce qui peut être dû : si l'on a des titres contre eux, ils ont dans les mains les valeurs correspondantes ; ils peuvent, ils doivent se libérer : ainsi nul doute que, dans cette position, ils restoient soumis à l'ordonnance de 1681 et aux subséquentes sur la matière, qui assurent aux redevables des droits une action solidaire contre l'adjudicataire et ses cautions, pour raison des dettes relatives à l'exploitation du bail : ils avoient la chose, ils répondoient du prix.

Dans la seconde époque, au contraire, dépossédés de toutes les valeurs et de tous les produits de la ferme, réduits non-seulement à l'impossibilité de les réclamer, mais de suivre leurs traces, courbés sous une puissance terrible qui ne répondoit même aux prières qu'en donnant la mort, comment voudroit-on que leurs biens personnels soient la garantie d'un gage que la violence la plus inouie leur avoit arraché ? Comment vient-on froidement nous dire que la solidarité pèse toujours sur eux ? Qui ne sait que la raison législative de cette solidarité étoit de mettre un frein aux infidélités ou aux déprédations que des fermiers pouvoient commettre, qu'elle étoit un moyen d'assurer une dette publique, s'ils dissipoient les deniers publics ? Mais ceux-ci, qu'ont-ils pu dissiper puisqu'on leur avoit tout ravi ?

Je me trompe ; ils avoient encore leur patrimoine ; mais un décret du 4 frimaire an 2 ordonne leur incarcération ; deux décrets des 23 et 29 nivose séquestrent leurs biens, et le 19 floréal un arrêt de mort les confisque.

Les décrets des 23 et 29 nivose, rappelés dans les *considérans* de l'arrêté du Gouvernement, portent :

Art. I. « Les biens meubles, immeubles et revenus » appartenant aux ci-devant fermiers-généraux, sont » sous la main de la nation.

Art. III. « Les créanciers des ci-devant fermiers sont » tenus de faire leur déclaration sous un mois pour » tout délai.

Art. IV. « La régie de l'enregistrement fera dresser » un état du passif et de l'actif desdits fermiers, et » fera administrer leurs biens comme ceux des émigrés, » en en tenant un état séparé.

Art. V. « Elle prendra connoissance de tous les » procès intentés, ainsi que de ceux déja jugés par » les tribunaux contre les fermiers ; elle en fera un » état sommaire pour être présenté au comité des » finances, qui en fera son rapport à la Convention. »

L'objet de cette loi étoit de soumettre les biens personnels des fermiers, dont on s'emparoit, au même régime des valeurs de la ferme dont on s'étoit déja emparé : en conséquence elle leur appliqua deux principales dispositions des lois antécédentes : 1°. le renvoi à la régie nationale de l'administration et de la liquidation des biens des fermiers ; 2°. la suspension de tous les procès intentés, de tous les jugemens rendus contre eux, jusqu'à la confection du tableau de l'actif et du passif de leurs biens. Ainsi, à partir des 22 et 23 nivose, les fermiers ne pouvoient pas plus être responsables de leurs propres dettes que de celles de la ferme.

Une seule loi du 4 frimaire an 2 placée entre les décrets des 24 et 27 septembre, et ceux des 23 et 29 nivose, créoit une exception à ce système d'envahissement provisoire, qu'il faut expliquer. Cette loi reprenant l'article XIV des décrets des 24 et 27 sep-

tembre relatif à la suspension de toutes les poursuites judiciaires contre la ferme, le rapportoit seulement en faveur de certains individus qui étoient des hommes de peine aux gages de la ferme générale : on voulut soustraire leurs créances aux lenteurs de la liquidation de la dette publique. Cette loi étendoit aussi son exception à tous ceux qui auroient eu des titres valables contre les fermiers personnellement ; et cela étoit tout simple, puisque les décrets qui saisissoient leurs biens propres n'avoient pas encore paru.

En rapprochant maintenant cette loi du 4 frimaire an 2 des décrets des 23 et 29 nivose suivant, il est palpable qu'elle est entièrement effacée : ces décrets en mettant, art. I, les biens personnels des fermiers sous la main de la nation, en ordonnant, art. III, à tous les créanciers de faire leur déclaration ; en arrêtant, art. V, toutes les poursuites judiciaires ; en ne reproduisant point au milieu de ces dispositions l'exception de la loi du 4 frimaire, ils l'ont nécessairement abolie.

La confiscation des biens des fermiers-généraux ayant suivi de près leur séquestration, il en étoit donc résulté que leurs biens particuliers éprouvant la même destinée que les valeurs qu'ils avoient possédées comme exploitateurs de la ferme, étoient passés en toute propriété au domaine public, et que ce domaine, en prenant tous les droits, avoit évidemment accepté toutes les charges.

Qu'est-il arrivé lorsqu'on a rendu le patrimoine des fermiers-généraux à leurs héritiers ? Il est arrivé qu'on a distrait ce patrimoine du domaine public, mais qu'on y a laissé l'autre partie avec les droits et les charges qu'elle comporte.

Ce n'est donc pas raisonner juste de dire que parce qu'on a restitué aux héritiers des fermiers leurs biens

propres, ils doivent payer les dettes attachées aux biens qu'on ne leur a pas rendus.

Le Gouvernement est donc resté saisi de tout ce qui appartenoit à la ferme ? or quel parti a-t-il dû prendre à l'égard des poursuites des créanciers de la ferme ? Il est indubitable qu'il n'a pas été le maître de choisir : il a dû faire exécuter les lois promulguées sur cet objet. Qu'ordonnent ces lois ? Elles ordonnent, depuis le 24 septembre 1793, que tous les procès commencés, que tous les jugemens rendus seront arrêtés dans leur exécution jusqu'à ce que la régie de l'enregistrement ait donné l'état de l'actif et du passif des valeurs de la ferme. Qu'a prononcé l'arrêté du Gouvernement du 4 germinal ? Il a prononcé ce que depuis sept ans la législation prescrit : ici la lumière de l'évidence jaillit avec tant de clarté que je ne puis m'empêcher d'admirer l'art qu'on a eu de l'obscurcir.

L'arrêté du 4 germinal n'a aucune disposition prohibitive qui ne soit dans les lois des 24 septembre 1793 et 23 nivose an 2 : il n'est donc pas contraire aux lois, puisqu'il en procure l'exécution. S'il falloit élever la question d'inconstitutionnalité sous le rapport de l'autorité judiciaire interrompue dans son cours, ce seroit à ces lois à supporter la censure : mais vous vous rappelez que l'article 37 de la constitution n'autorise la révision du Sénat envers les décrets du Corps législatif, que dans les dix jours de leur émission.

Ce qui donne la mesure de la bonne-foi de ceux qui attaquent cet arrêté, c'est qu'il est tout en faveur des légitimes créanciers de la ferme ; car, d'une part, il les relève de la déchéance prononcée par la loi du 23 nivose, s'ils n'ont pas fait leur déclaration dans les temps qu'elle avoit assignés ; et, de l'autre, elle exige que la régie de l'enregistrement termine sa liqui-

dation dans trois mois, tandis que les lois anciennes ne préfinissoient aucun délai.

Il est complétement démontré, je crois, que les biens de la ferme générale étoient sous l'empire d'une législation particulière, qui statuoit tout ce qu'a statué l'arrêté du 4 germinal, relativement aux droits des créanciers; il n'a innové ou étendu les dispositions législatives qu'en ce qui touchoit aux moyens de mettre un terme à une liquidation qui ne s'achevoit pas: mais a-t-il pu, sur ce point, modifier, restreindre ou amplifier ce que les lois avoient prescrit?

J'ouvre la constitution, et je lis, art. 52: « Sous la » direction des Consuls, le Conseil d'Etat est chargé » de rédiger les projets de loi et les réglemens d'admi- » nistration publique, et de résoudre les difficultés » qui s'élèvent en matière administrative. »

On objectera peut-être que le problême n'est pas entièrement résolu, parce que la question actuelle offre un mélange de difficultés administratives et judiciaires, et que dans le conflit des deux autorités, il n'est pas naturel que l'une s'établisse de plein droit le juge de l'autre.

D'abord, il est une réponse assez décisive, c'est que les tribunaux ne devoient ni ne pouvoient ignorer les lois qui leur empêchoient de connoître: il seroit singulier qu'un titre prît son origine dans la violation d'une loi.

Ensuite il faut avouer que la constitution garde un profond silence sur les conflits entre les tribunaux et l'administration.

La loi organique du tribunal de cassation ne l'a point réparé: l'art. 96, relatif aux réglemens de juges, ne fait mention que des conflits qui s'élèvent entre plusieurs tribunaux d'appel, ou entre plusieurs tribunaux de première instance, non ressortissant au même tribunal d'appel.

532

Enfin, le tribunal de cassation n'a eu dans aucune époque ce genre d'attribution; et il existe une loi du 21 fructidor an 3, qui me paroît péremptoire : elle prononce, art. 27 : « En cas de conflit d'attribution entre les autorités judiciaires et administratives, » il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmée » par le Directoire exécutif, qui en référera, s'il est » besoin, au Corps législatif. »

Lorsqu'à ces considérations puisées dans les lois, vous réunissez celles que l'équité proclame, comment hésiteriez-vous de couvrir de votre approbation un acte du Gouvernement qui va ramener l'ordre et la promptitude dans une liquidation dont les lenteurs dévoroient les droits de toutes les parties; qui va offrir à de nombreuses familles le terme prochain de leurs inquiétudes, et prouver, dans une circonstance nouvelle, à tous les citoyens, qu'au sein de la République la liberté triomphe par la force de la justice, comme elle subjugue tout au dehors par la force de ses armes?

Le vœu unanime de votre commission est de déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la pétition du citoyen Borel.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Thermidor an 8.